

银行不良债权重组中的制度安排与选择

陈浪南
秦国楼

亚洲金融危机和 90 年代以来日本银行业的持续危机，不良债权也是始作俑者。

金融是一国经济的放大器和传感器，通过多米诺骨牌效应，它可将局部经济问题扩散至全面的经济危机。因而，银行体系的安全与稳健至关重要。在我国，企业的大量不良贷款债务形成企业改革和银行改革的“死结”（吴晓灵，谢平，1994），成为我国经济改革的主要障碍（刘遵义、钱颖一，1994），是牵动和影响我国改革和发展全局的关键性因素（中国〈海南〉改革发展研究院）。最近的亚洲金融危机再次警示我们：解决银行不良债权问题，已成为当前我国深化经济体制改革的当务之急。

二、借鉴与选择：通过不良债权重组解开“死结”

其他国家（包括市场经济国家和体制转轨中的发展中国家）在解决银行不良债权问题中的经验，对于解开我国银行不良债权的“死结”有极其重要的借鉴作用。其他国家在解决银行不良债权问题时大致有以下几种典型方法：①战后日本的作法（星武雄，1994）。二战后日本银行在解决企业无力清偿的巨额债务时，是通过新旧账户分开的方式进行的，即银行区分新老账户，对老账户中的坏账同时冲销债务和资本金，随后发行新股而重新资本化。通过这一程序，在不干扰正常经营活动的情况下，清理了银行的坏账。②东欧转轨时期的作法（G. 罗兰德，1995；刘遵义、钱颖一，1994）。东欧在解决其 20～30% 的呆账时，主要采取呆账分离、企业私有化和银行重新注资等方法。③80 年代美国解决 S & L 危机的作法（托马斯·F·卡吉尔、吉里安·G·加西亚，1989）。美国在解决 80 年代上半期的储贷协会危机中，主要采取由财政部成立节俭机构监督署，同时通过新建立的清算信托公司清理破产的储贷协会，由政府注资解决储贷协会的呆账贷

款。④80 年代国际债务危机的处理方式（钱荣堃，1993）。在解决 80 年代墨西哥等发展中国家的债务危机中，主要有三种方法，即重新安排到期债务、债务—股本互换（贝克计划）和减债方案（布雷迪计划）。

各国银行债务问题成因不同，国情不一，解决方式也各有特色。我国银行不良债权的解决方式，应是别国经验与我国国情的结合。针对我国债权银行是国有银行、债务企业主要是国有企业的实际情况，我们提出解决我国银行不良债权问题的选择方案：在对银行的不良债权按企业经营状况、债务沉淀状况进行统一清理、分类的基础上，通过银行不良债权托管、银行重新资本化，使债权银行放下不良债权的包袱，走上真正的商业银行运行轨道。

三、我国银行不良债权重组的制度安排

根据我们的设想，我国银行不良债权重组的制度安排包括以下四个步骤。

1. 对债务企业按其国民经济中的地位、行业性质及其经营状况进行清分，在此基础上对企业进行财务报表重整。首先根据企业的地位和性质，将企业分为两大类：一是属于关系国民经济命脉的基础产业部门（如公共产品部门）、具有自然垄断性质的行业和关系国家安全和长远发展规划、不宜由私人经营的部门（如军工、高新技术部门）和企业，二是无需由国家以所有者身份控制的其他企业。对于前者，国家应保持所有者地位，对其进行财务报表重整后的实质性沉淀债务，由财政部通过债权托管机构注资解决。对于后者，则应视其现实经营状况、经营潜力区别对待：属于经营情况尚好、管理体系良好的企业，或经营状况欠佳，但管理体系尚好、产品有市场竞争力的企业，国家应主动撤出，通过股份制改造、合资、拍卖等方式，将其国有股权让渡给非国有经济；对于经

一、解决银行不良债权问题是我国深化经济体制改革的当务之急

银行不良债权问题是各国金融界普遍面临的难题。据国际货币基金组织（IMF）专家分析（卡尔—约翰·林捷瑞恩等，1997），1980～1995 年间 IMF 的 181 个成员国中的 133 个国家，都在不同阶段经历过金融领域的严重问题，尤其是不良债权问题；1997～1998 年间的

营状况恶化、资不抵债且已丧失生存和发展能力的企业,应争取通过购并、合资、拍卖等多种产权重组方式向私有经济转化;无法通过产权重组维持生存的应果断令其破产,否则维持经营而增加的亏损将继续增加银行不良债权。通过上述重组,获得的现金收入可用于抵扣其银行债务,剩余难以消化的不良债务通过银行不良债务重组解决。

在对企业清分的同时,应在统一的日期对各类企业采用严格、规范的财务会计准则进行财务报表重整。这样做的原因有二:一是目前的企业财务报表远不能反映其真实经营状况和财务状况,也就不能体现银行债务的真实状况,不利于银行不良债权的重组;二是要严格防止债务重组中的道德风险,这一问题下文将作进一步说明。在对企业进行债务重组的基础上,根据净资产的状况初步确认需重组的银行不良债权规模,为下一步的银行不良债权重组进行必要的准备。

2. 银行将其不良债权统一委托给中介机构(银行资产管理公司,下文简称资产公司)进行管理。银行在上述企业产权重组和财务报表重整的基础上,根据步骤1中的企业的不同类型,采取不同方法,将真实的不良债权托管给资产公司。

对于步骤1中第1类企业,按其财务报表重整后的不良债权余额全部托管给资产公司,由财政向资产公司注资,再由资产公司转入债权银行的账户,形成债权银行的现金收入。相应地,债权银行在其资产负债表上清除对第一类企业的不良债权;对于第2类企业,按其非国有化产权重组和财务报表重整后的剩余不良债务余额,银行视债务沉淀状况以一定折扣托管给资产公司,同时将银行对第2类企业的债权转换成对资产公司的债权。这样,资产公司的负债包括财政注资和对银行的负债,资产包括对第一类企业的股权投资和对第二类企业的债权。该公司未来的现金流入为对第一类企业的股利收入和清理收

回银行不良债权收入的50%,收入的另外50%归债权银行所有,用于抵消其在资产公司的债权(若抵毕,转为债权银行的资本)。这样做的目的是为了创造一种激励机制,下文将作进一步说明。现金流出为对银行的债务利息支出和财政注资的股利支出,现金流出与现金流入的差额用财政注资的股利返还或财政追加注资。债权银行不良债权应视债务沉淀状况按一定的折扣托管给资产公司,从而获得财政注资的现金流入,折扣后的不良债权与财政注资的差额部分体现为债权银行对资产公司的债权。

关于资产公司的治理结构问题,有一种意见认为,为确保现金流量的稳定来源,应把部分好的国有企业和银行的股票分配给该资产公司(或称重建基金)(刘遵义、钱颖一,1994)。我们对此持不同意见。我们认为,作为银行不良债权托管机构的资产公司,只是一种过渡式的中介机构,在一定的过渡期(比如10年)内运作。银行债权清理完毕,过渡期结束后,该公司应并入相应的国有资产管理机构,其对债权银行的债务部分通过收回不良债务抵消,不能抵消的余额应在过渡期结束时财政注资一次性解决。如果将国有企业、国有银行的部分股权也分配给该机构,势必使不良债权问题复杂化,增加这一中介机构的管理难度,并且有违于我们把它作为过渡式机构的初衷。

3. 财政对债权银行的注资。在上一步骤中,债权银行将不良债权按一定折扣托管给资产公司后,折扣部分马上形成银行的资产损失,因而债权银行可能会面临净资产为负数或达不到巴塞尔委员会的资本充足率为8%的规定。作为国有商业银行所有者的国家,必须对资本不足的债权银行进行必要的财政注资。首先,将净资产为负数的债权银行的资本恢复到零,这是国家作为所有者的分内之责。其次,将所有未达到8%的资本充足率的债权银行,按资本差额的一定比例进行注资。这一部分财政的注资应视国

家财政现有财力及国家发行债券筹集资金的潜力而定。

4. 机构和个人对债权银行的再注资。债权银行将不良债权托管给中介机构后财政若无力将债权银行的资本充足率恢复至8%的水平,那么,只能依靠机构和个人对债权银行进行再注资了。机构或个人再注资的方式是购买债权银行的没有决策权的优先股,这样就不会影响国家对债权银行的控股地位。从这一意义上讲,对债权银行再注资的优先股也可向境外居民或机构发行。债权银行向机构或居民发行优先股进行再注资之所以可行,是由于:①我国居民有数万亿之巨的银行储蓄,有很强的储蓄、投资意愿和能力;②东亚国家普遍存在居民和机构对购买银行股票热情很高的现象,我国也不例外,并且因为银行为国有(或国家控股),居民或机构对投资银行股票会更有信心。

机构或个人对债权银行的再注资,意味着债权银行的公司化(或股份化)和所有权主体的多元化。国有银行借不良债权重组之机实行公司化、产权多元化改革可谓一石三鸟:既可补足对银行的注资,又可彻底改革其传统的行政式治理结构,建立以法人代理为核心、辅以利益激励机制和监控体系的现代商业银行治理结构(马蔚华,1995),同时国家仍可保持控股地位。

通过上述四个步骤,对债权银行进行不良债权剥离(托管)、财政注资、机构和个人再注资以后,债权银行既彻底解除了巨额不良债权的羁绊,又获得了大量新注入的流动资金,因而解决了按商业银行制度运行的主要障碍。

四、对上述银行不良债权重组方案的检讨

从上述我们设想的银行不良债权重组方案看,解决银行不良债权最终是由国家(财政)和个人承担的,而国家在债权重组中起主导作用。这是由我国银行不良债权的特殊性决定的:除部分不良债权是因企业经营管理不善而致亏损外,主要是传统计划经济体制造成的,如政府干预企业、企业注资

不足等, 银行贷给企业的相当一部分贷款实际已成为企业的资本(高尚全, 1995)。

由于银行不良债权规模大, 成因复杂, 因而有这样一种倾向性的意见: 银行不良债权负担应由中央财政、地方财政、银行、企业和居民共同承担。我们对此不敢苟同。我们认为, 就银行不良债权(或企业不良债务)而言, 企业是“肇事者”, 但它却承担不了解决不良债务的重担; 银行是“受害者”, 它不应再承受不良债务, 何况资本已极其微薄的我国国有银行也承受不了进一步核销不良债务的重荷。当然, 银行和企业不承担不良债务的包袱并不是抹杀其在债权重组中的作用。

因而我们认为, 解决我国银行不良债权最终还应由国家(财政)和个人承担。个人通过购买债权银行优先股而乐于承担, 国家作为国有银行所有者应义不容辞地承担。尽管我国目前的财政收支状况不容乐观, 但还是可以从以下几个渠道筹集注入资本所需的资金: ①每年的货币发行收入; ②出售步骤 2 中的第二类企业的现金收入; ③面向居民或机构发行专门用于银行追加投资的特种国债(我国目前的国债余额与 GNP 的比例远未达到美国、日

本等国家的水平, 因而还有较大发债潜力)。

五、上述银行不良债权重组方案中的两个关键问题

以上银行不良债权重组方案的实施, 要注意两个关键问题:

1. 银行不良债权重组中的激励机制问题。我们在论及银行将不良债权向中介机构托管时, 提出中介机构收回不良债权的收益要在银行和中介机构中均分。这种安排是为了给债权银行提供一种清收不良资产的激励机制, 是为了解决银行不良债权的存量问题。否则, 如果债权银行在托管了不良债权后, 再不理睬“旧账”, 作为中介机构的资产公司就很难展开不良债权清收工作。为此, 还应作出这样的制度安排: 收回不良债权形成的收益, 少量可以直接作为奖金奖励给有关个人(或单位)。

2. 银行不良债权重组中的道德风险问题。我们在论及对债务企业进行财务报表重组时, 提出了防范道德风险问题。道德风险涉及银行不良债权的增量(或流量)问题, 或者说银行不良债权的“治本”问题。尽管我们不否认银行大量不良债权的形成有其客观体制原因, 但其中也掺杂个人贪污受贿、机构腐败等

人为因素。如果不排除与这些人为因素相关的“道德风险”, 不给银行不良债权形成中的责任人或责任机构相应的惩罚, 即使我们转轨到了日本那样的市场经济制度, 仍不能杜绝银行不良债权的大量发生, 银行不良资产仍会“和割韭菜一样, 割掉一茬又一茬”(刘鸿儒, 1995)。因此, 在银行不良债权的重组中, 我们建议: ①国家在债权重组中, 应作出明确的承诺, 不良债权的清理是“最后的晚餐”, 以后绝不重蹈覆辙, 并作出相应的制度性安排, 今后的银企关系、债权债务关系按市场原则进行, 国家不再干预。②本方案的企业财务报表重整、不良债权重组都要确定明确的截止日期, 防止机构或个人从中“浑水摸鱼”, 侵蚀国有资产, 形成新的不良债权。③债权托管中介机构(资产公司)在清收银行不良贷款中, 要与债权银行一起, 逐笔清理, 严格遵循有关制度, 对需核销的每笔不良债权, 尤其要严格核查; 对造成不良债权的有关责任人(或单位)应追究其责任, 构成犯罪的应交司法机构, 以对后来者起警示作用。

(作者单位: 厦门大学财金系
责任编辑: 郑 垣)